

La Política Exterior de Estados Unidos en el Cuerno de África: ¿Un cambio de dirección?



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

KARNES, Kimberly

Maestría en Relaciones Internacionales

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador

Buenos Aires, Abril de 2008

Abstract

Las recientes políticas del gobierno de los Estados Unidos en el llamado Cuerno de África, permitirían entrever un cambio en las relaciones exteriores con esta región que, largamente ignorada por Washington, pasaría a ser considerada como una región de interés vital para la seguridad nacional en la guerra global contra el terrorismo.

Luego de un análisis sobre la política exterior norteamericana en la región durante la Guerra Fría y tras la caída de la URSS, la investigación se focaliza en los cambios ocurridos durante la gestión de George W. Bush y en las implicancias regionales de la Doctrina Bush.

**Administración de George W. Bush-Ataques de 11 de
septiembre - Cuerno de África - Doctrina de Bush - Guerra
Fría - Ideología Neoconservadora - Islamismo Radicalizado -
Terrorismo Global - Política Externa de Estados Unidos –
Unipolarismo de Estados Unidos**

Índice

1. Introducción	1
2. Una Región Plagada de Inestabilidades	4
Etiopía	6
Eritrea.....	7
Somalia	9
Sudán.....	11
3. La Política de Guerra Fría Estadounidense en el Cuerno de África	13
La muerte del colonialismo y el nacimiento de la Guerra Fría	13
El papel de África en la competición global.....	17
Etiopía: el Aliado Más Importante de Estados Unidos en África	20
Relaciones de los EE.UU. con Somalia.....	23
Relaciones estadounidenses con Sudán.....	25
Los Años 70 en el Cuerno: Revolución y Cambio en el Apoyo de las Superpotencias	27
Los EE.UU. pasan su apoyo a Somalia	30
Nada Fría: Conclusiones sobre la Política Exterior Norteamericana en el Cuerno de África.....	33
4. Pos Guerra Fría y el Retiro de África	39
Clinton entra en escena: un nuevo enfoque en África.....	44
La visión grandiosa e impracticable de Clinton	48
5. 11-S y la Nueva Política Externa de Bush	52
Los ataques del 11-S y la nueva política externa de los EE.UU.	53
La Doctrina Bush	57
La Doctrina Bush y el Cuerno de África	59
Etiopía	64
Eritrea.....	66
Sudán.....	67
Somalia	69
6. Personalidad dividida: la Doctrina Bush en el Cuerno	71
Los EE.UU. deberían luchar contra las causas primordiales del terrorismo	72
El otro bando: Los estados fracasados no son la causa del terrorismo.....	77
Los Efectos de la Política Actual de los EE.UU. en el Cuerno.....	81
Consecuencias de la política estadounidense en el Cuerno de África.....	87
Entendiendo el sistema estatal "Westfalia"	92

Conclusión	95
7. Bibliografía.....	98



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

1. Introducción

Afuera de Irak y Afganistán, ¿cómo se desarrolla la guerra de Bush contra el terrorismo en otras partes del mundo? Un evento reciente echa luz sobre esta pregunta: en los últimos días de diciembre de 2006, fuerzas armadas etíopes invadieron Somalia, su adversario desde hacía mucho tiempo. En apariencia, la meta de Etiopía era ayudar al Gobierno Federal de Transición (GTF) - débil pero reconocido internacionalmente - a reclamar el control del país del régimen islámico que poco antes había tomado el poder en Mogadisho. Sintiendo la amenaza que representaría un estado islámico renovado para su propia seguridad nacional, Etiopía, un gobierno dominado por el cristianismo, acusó a terroristas islámicos de haber copado el nuevo régimen somalí. Etiopía razonó que se encontraba forzado a actuar antes de que su seguridad, y la de la región, también se vieran amenazadas.

Estados Unidos compartió esta preocupación acerca de la posible diseminación del islamismo radicalizado y proveyó apoyo técnico y moral a las acciones de Etiopía. Después de pocas semanas, Etiopía logró desintegrar el nuevo gobierno islámico, conocido como la Unión de Cortes Islámicas (UCI). Además, las fuerzas norteamericanas aprovecharon el caos en las fuerzas islámicas y atacaron líderes claves de Al Qaeda que se creía que estaban en Somalia. Murieron Fazul Abdullah Mohammed y otros dos hombres considerados responsables de los ataques a las embajadas norteamericanas de Kenia y Tanzania, precursores de los ataques del 11-S. Estados Unidos también entregó información de inteligencia obtenida con satélites espías a unidades etíopes que buscaban otros líderes islámicos en el país.

Esta acción militar estadounidense fue una movida audaz considerando que había prometido nunca volver a entrar en Somalia después de una misión humanitaria desastrosamente fallida una década antes. Sorprendentemente, esta misión en África recibió poca cobertura periodística que parece haber pasado desapercibida. Mientras el mundo mira atentamente y con frustración a Irak, poco se escribe sobre el otro gran cambio de la política exterior estadounidense: Estados Unidos ahora ve esta región, llamada el Cuerno de África, como un interés vital de seguridad nacional en la guerra global contra el terrorismo.

¿Por qué es importante esta historia? Las acciones actuales en la parte este de África, una región largamente ignorada por Washington, echan luz sobre las implicancias de la nueva política externa de Estados Unidos conocida como la Doctrina Bush. Su suposición principal es que su seguridad nacional esta ligada inextricablemente a los fracasos internos de estados, ya que proveen un suelo fértil en el cual grupos terroristas pueden engendrarse y operar. Y en el Cuerno de África - una zona en la frontera entre las civilizaciones islámicas y del África subsahariana - esta posibilidad es particularmente perturbadora para la administración de Bush.

Mientras que las implicancias de la Doctrina Bush y sus efectos en Irak son extremadamente polémicos en la actualidad, esta tesis examinará cómo la nueva política exterior de Estados Unidos se está desarrollando en el Cuerno de África. ¿Cómo se ve afectada la política externa hacia la región por el nuevo cambio? Y, ¿hasta qué grado está la Doctrina de Bush solucionando las causas más profundas del terrorismo, problema cuya resolución dicha administración esperaba encontrar en su estrategia de seguridad nacional? Más importante, para los neoconservadores que adhieren a las ideas que subyacen esta nueva política, ¿es que la Doctrina Bush está al nivel de su retórica?

Cuando uno analiza el Cuerno de África, resulta imposible separar las políticas internas y externas de los países involucrados. Los conflictos internos de un país africano casi siempre derraman más allá de sus fronteras, afectando los asuntos domésticos de sus vecinos. Lamentablemente la tendencia de la política exterior estadounidense suele poner más atención a la política exterior de países que los asuntos domésticos. De hecho, lo que marca como "revolucionaria" la política externa de George W. Bush es que considera que la política doméstica de estas naciones fracasadas influye directamente sobre la seguridad nacional de Estados Unidos. Con el fin de solucionar la amenaza del terrorismo mundial que sufre la seguridad norteamericana, según la lógica seguida por Bush, los EE.UU. deben intentar resolver los problemas internos de estas naciones débiles del Cuerno, entre otras regiones.

Considerando que la administración de Bush ve la importancia de la política interna de esta zona tanto en sus asuntos regionales como en la política externa estadounidense, esta monografía usará la misma mirada regional en su análisis de la política externa de los EE.UU. - tanto la del pasado como la del presente- hacia el Cuerno de África. La primera parte de esta tesis ofrecerá una perspectiva histórica breve de la región. El segundo y

tercero capítulos analizarán la política exterior norteamericana durante la Guerra Fría y después de la caída del imperio soviético sobre la política interna y regional en el Cuerno. La cuarta parte mirará la nueva política externa bajo George W. Bush, y cómo esta política pos- 11 de septiembre parece representar un cambio notable en las relaciones anteriores con el Cuerno. La última sección explorará las implicancias de la Doctrina Bush en el Cuerno actual.

Hay que hacer una punta importante antes de empezar: esta monografía se limitará a los países Eritrea, Etiopía, Sudán y Somalia. Según algunas organizaciones gubernamentales y de investigación, Kenia, Yibuti y Uganda también se podrían clasificar como el Cuerno. Esta falta de clasificaciones fijas refleja la dificultad de aplicar definiciones "regionales" en África ya que las fronteras son notoriamente fluidas. En términos de historia y relaciones interestatales, sin embargo, este trabajo acepta la clasificación del experto regional Okhazghi Yohannes y el académico Barry Buzan. Ambos solamente identifican estos cuatro países como parte del Cuerno.¹



¹ Ver Okhazghi Yohannes, *The United States and the Horn of Africa: an Analytical Study of Pattern and Processes*, Boulder, Colorado: Westview Press, 1997). Ver también Barry Buzan y Ole Weaver, *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, págs. 219-252.

2. Una Región Plagada de Inestabilidades

Muchos de la comunidad internacional entienden el Cuerno como una región de estados fracasados que se caracteriza por la violencia, tanto doméstica como interestatal, que existe desde la independencia. Una introducción breve a los conflictos de la región demuestra esta idea.

Si consideramos primero los factores internos de la región, ésta ha estado marcada por tres guerras civiles, principalmente iniciadas por fuerzas de oposición nacionalistas y separatistas. La primera comenzó en Sudán en 1956 aunque se volvió más prominente después de 1982. El conflicto es entre el sur, cuya población está mayormente compuesta por negros y cristianos, y el norte, mayormente árabe e islámico. Pero esta violencia no se limita a la etnia y la religión. Desde 2005, el gobierno sudanés se ha embarcado en el genocidio de un grupo marginalizado de árabes en la región del oeste de Darfur-considerado entre las crisis humanitarias más importantes de hoy.

La segunda guerra civil de la región tuvo lugar en Etiopía. Comenzó en 1961, alcanzó su máxima intensidad a comienzos de la década del 70, y terminó con la victoria de los rebeldes en 1991. Además de haber causado el derrumbamiento del régimen autoritario, el fin de esta guerra también resultó en la secesión de Eritrea en 1993. La tercera guerra interna ocurrió en Somalia después del fracaso de la dictadura de Siad Barre en 1991. El poder rápidamente cayó en manos de caudillos militares y el país entró en caos.

Externamente, el Cuerno ha sufrido dos guerras interestatales sobre fronteras y territorios. La primera, entre Etiopía y Somalia, fue en 1977-78. Etiopía frustró exitosamente el intento somalí de separar la región Ogadén de Etiopía. La segunda guerra ocurrió entre Etiopía y Eritrea en 1998. Hoy en día, existe una paz frágil entre estos dos países, ya que el desacuerdo todavía no se ha resuelto. El sello principal de la política externa entre estas naciones, sin embargo, consiste en las continuas incursiones de la frontera común en las cuales el gobierno de cada estado apoya a grupos rebeldes en el otro. De hecho, esto fue y sigue siendo el arma más utilizada por la mayoría de los gobiernos para desestabilizarse los unos a los otros en ese continente de pocos recursos.

El primer paso para entender esta región étnicamente diversa será un análisis breve de su historia y geografía hasta la independencia- un período que transcurrió simultáneamente con el principio de la guerra fría. Situado en el lado africano del mar Rojo, el Cuerno es el lugar donde el África negra se encuentra con el Medio Oriente. Su población es de 149 millones de habitantes, más de la mitad siendo musulmán. Y como la mayor parte de las naciones africanas, los países que componen la región son multiétnicos, a excepción de Somalia.

El Cuerno linda con el mar Rojo y el golfo de Adén, aguas que por mucho tiempo tuvieron una gran importancia estratégica para el control no sólo del mar Rojo sino potencialmente del canal de Suez también. Esta ubicación ha hecho que en la región se diera una convergencia de influencias étnicamente y socialmente diversas, cuya diversidad provenía de todas partes desde hacía mucho tiempo. Sus lazos históricos con el Medio Oriente fueron forjados primero por el comercio, ya que el Cuerno proveía un nexo comercial crucial que conectaba Egipto y el Mediterráneo con la India y el Lejano Oriente. Además, el contacto aumentó con la divulgación del Islam a partir del siglo VII. Esto contribuyó a un proceso cultural y político único.

La singularidad de dicho proceso, según el experto en la región Okbazghi Yohannes, lleva consigo una profunda crisis de identidad.² En un nivel político, la región expresa solidaridad tanto con el Medio Oriente como con el África negra. De hecho, la tradición antigua del conflicto entre agricultores cristianos sedentarios de las tierras altas y pastores musulmanes nómadas de las tierras bajas está interconectada con la violencia de la región desde la descolonización. Como resultado, cada país abriga tendencias contradictorias: mientras algunos buscan fortalecer sus lazos con el sur, dando mucha importancia a su solidaridad con África, otros miran hacia el Este, buscando inspiración religiosa y conexiones políticas. Como razona Yohannes, dicha tensión tiene implicaciones profundas tanto dentro de cada país del Cuerno como entre ellos.

El legado del colonialismo complica aún más esta tensión. Las fronteras fueron creaciones artificiales - el resultado de la arrebatina de Europa por el continente en los últimos años de los 1880 - que dividieron grupos étnicos y culturas en colonias. En un esfuerzo por avanzar, líderes nacionales de África aceptaron la invención de una identidad

² Okbazghi Yohannes, *The United States and the Horn of Africa: an Analytical Study of Pattern and Processes*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1997, pág. 7.

nacional basada en los estados creados durante las etapas coloniales. Mientras que la mayor parte de las sociedades africanas ha aceptado eso, existen grupos que reclaman el derecho a la autodeterminación y por tal motivo no lo han aceptado. El Cuerno, como la mayoría de los estados africanos, se preocupa no sólo por la necesidad de hacer valer su hegemonía y soberanía, sino que también intenta mantener la integridad territorial de sus sociedades.

Etiopía

Etiopía es el país independiente más antiguo de África. Compuesto de más de 80 grupos multiétnicos que se dividen entre las tierras altas cristianas y las tierras bajas musulmanes, su geografía y demografía han hecho de Etiopía el centro tradicional de la política regional. Cercado de tierra, Etiopía está rodeado por cinco países: Yibuti, Eritrea, Kenia, Somalia y Sudán. Con los dos últimos países, comparte una frontera de 1.000 millas. En su búsqueda de puertos y una zona protegida de invasores que llegan desde la costa, Etiopía y su política externa regional han estado marcadas, durante mucho tiempo, por su ubicación geográfica.

Históricamente, Etiopía fue en su momento uno de los reinos más poderosos en el mundo antiguo. Con la excepción de una ocupación italiana bajo Mussolini que duró cinco años, no ha sido colonizada jamás. Esto la hace única entre los países africanos. El país no sólo posee la fama, en todo el continente, de ser el centro cultural del África negra, sino que además, nunca ha tenido que enfrentarse con el legado del colonialismo. Estos son factores importantes en el análisis de su política externa, ya que el gobierno se ha enfocado siempre en conservar su integridad territorial y reclamar el orgullo de sus ancestros.

Hasta el fin del siglo XIX, Etiopía no era más que una confederación de reinos débilmente conectados entre sí. Las fronteras eran fluidas. Después de años de decaimiento y luchas entre nobles, hacia fines del siglo XIX, el rey Menelik reunificó y extendió el imperio hacia el este (hasta Eritrea en la costa), el sur y el oeste. Se volvió un poder hegemónico a través de la incorporación de cincuenta grupos étnicos en su imperio. Entre ellos, los más grandes eran los oromos, los afares, los somalíes y los eritreos. Entonces, tanto el tamaño del país como su cantidad de recursos naturales se duplicaron, llegando así a sus niveles actuales.

Los éxitos de Menelik coincidieron con la llegada de los poderes europeos coloniales. Debido a la apertura del canal de Suez en 1869, la costa del mar Rojo se estaba volviendo cada vez más atractiva como una colonia potencial para ellos. Italia ocupó la zona costera de Eritrea, y se interesó por Etiopía también. En 1896, Etiopía ganó prominencia internacional, especialmente en el África negra, en la batalla de Adua, que interrumpió por un tiempo la expansión sobre ella de Italia. Sin embargo, Italia retuvo el control de la parte norte del país para crear la colonia de Eritrea. La presencia de Italia no sólo amenazaba a Etiopía constantemente, sino que también hizo que Etiopía se volviera un país sin acceso al mar.

Después de varias sucesiones, el emperador Haile Selassie de Etiopía fue coronado en 1930. Siguiendo el legado de Melelik, estaba decidido a modernizar el país e hizo de Etiopía una autocracia centralizada. Creó una constitución que estableció un parlamento bicameral y otras instituciones modernas - pero el poder último era del rey. Esta modernización incluyó la apertura de la economía al mercado mundial, y hacia 1932, grandes ingresos fluían hacia el país debido a la exportación del café.

Estos éxitos tempranos llamaron la atención de la Italia de Mussolini, que invadió a Etiopía para evitar que se fortaleciera hasta un nivel que amenazara las ambiciones de Italia en el Cuerno de África. Entre 1936-41, a Etiopía se la juntó con Eritrea y la Somalia italiana para formar el África oriental italiana. Esta ocupación no duró por mucho tiempo: con ayuda británica, Etiopía se liberó en 1941 y volvió a poner a Selassie en su trono.

Dada la victoria de los Aliados en la guerra, el objetivo más importante del rey fue reafirmar tanto la gloria del pasado del país como su soberanía. Para conseguir esto, buscó, con determinación, el patrocinio estadounidense para construir unas fuerzas armadas modernas.³ Haile Selassie también solicitó agresivamente a los EE.UU. para reclamar Eritrea - que ya consideraba que era suya- y a su vez ganar acceso al mar.

Eritrea

Eritrea es el país más joven de África, habiendo sido fundado en 1993 después de separarse de Etiopía- el último capítulo en una guerra civil que duró 30 años. Su población

³ IBID, pg 44.